



TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
TCC EM FORMATO DE ARTIGO CIENTÍFICO CONFORME DEFINIDO PELO
REGULAMENTO DE TCC
PROJETO PEDAGÓGICO DE CURSO DO CURSO DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS EM CUMPRIMENTO DAS DCNS DO CURSO DE RELAÇÕES
INTERNACIONAIS (MEC/CNE)

AS RELAÇÕES BILATERAIS ENTRE OS ESTADOS UNIDOS E ISRAEL NO
SEGUNDO GOVERNO OBAMA

Bruno Amorim da Veiga Silva

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo

RESUMO

O objetivo deste artigo é demonstrar como se deu o panorama geral das relações bilaterais entre os Estados Unidos e Israel durante a administração do presidente norte-americano Barack Obama (2009-2016) e do primeiro-ministro israelense Benjamin Netanyahu. Será apresentado o histórico das relações bilaterais desde a emergência do estado israelense, passando com mais detalhes pelos governos do republicano George W. Bush (2001-2008) para apresentar a política de oposição em relação ao seu antecessor que levou o democrata Obama a ser eleito. O enfoque mais específico será no segundo mandato de Obama, de 2013 a 2016, e serão verificados os aspectos e tendências gerais do relacionamento nesse período e como ele foi influenciado pelos acontecimentos sociopolíticos no Oriente Médio, como os desdobramentos da Primavera Árabe, o desenvolvimento do sistema nuclear iraniano e pela ação dos líderes no conflito Israel-Palestina. O objetivo final é demonstrar que não houve uma mudança paradigmática na gestão de Obama em relação a outros governos para Israel, ainda que tenham havido tentativas de mudança, além de demonstrar que o relacionamento preferencial e estratégico entre os dois estados é um dos motivos que minaram a resolução do conflito Israel-Palestina e distanciou a administração Obama do governo Netanyahu em relação à abordagem política para o sistema nuclear do Irã.

Palavras-chave: Relações Bilaterais; Estados Unidos; Israel; Oriente Médio; Barack Obama

ABSTRACT

The goal of this article is to show how the overview of bilateral relations between the United States and Israel took place during the administration of US President Barack Obama (2009-2016) and Israeli Prime Minister Benjamin Netanyahu. The history of bilateral relations since the emergence of the Israeli state will be presented, passing in more detail by the governments of the Republican George W. Bush (2001-2008) to present the policy of opposition to his predecessor that led Democrat Obama to be elected. The most specific focus will be on Obama's second term, from 2013 to 2016, and the general aspects and trends of the relationship during that period and how he was influenced by socio-political events in the Middle East, such as the developments in the Arab Spring, the development of Iran's nuclear system and the action of leaders in the Israel-Palestine conflict. The ultimate goal is to demonstrate that there has been no paradigmatic change in Obama's management in relation

to other governments for Israel, even though there have been attempts at change, in addition to demonstrating that the preferential and strategic relationship between the two states is one of the reasons that undermined the resolution of the Israel-Palestine conflict and distanced the Obama administration from the Netanyahu government in relation to the political approach to Iran's nuclear system.

Key-words: Bilateral Relations; United States; Israel; Middle East; Barack Obama

INTRODUÇÃO

O Oriente Médio é uma região de grande importância política, econômica, histórica, religiosa, geopolítica e estratégica para as relações internacionais. Especialmente para a superpotência dos Estados Unidos (EUA) é uma área crítica, seja em localização geopolítica e geográfica levando em conta canais e rotas comerciais como o Canal do Suez; seja em recursos naturais e energéticos como o petróleo; seja pela dinâmica entre paz e conflito; entre a democracia e regimes não democráticos; entre religião, fundamentalismo e secularização do Estado; entre princípios e práticas nacionais e internacionais como a autodeterminação dos povos, autonomia e a soberania; e principalmente para a manutenção da segurança internacional, na ação de grandes potências regionais e internacionais, nucleares e não-nucleares, além da atuação de forças transnacionais, como os grupos terroristas. Os EUA atuam incisivamente no Oriente Médio como o principal ator internacional dessa região multipolar e, especialmente após os atentados de 11/09 e o início da Guerra Global Contra o Terror (GWT)¹, a segurança internacional no Oriente Médio ganhou ainda mais força como tema de segurança nacional para os EUA. Desse modo, a relação bilateral entre a grande potência e a potência regional de Israel se mostra estratégica para a manutenção do *status quo* e para a projeção de sua hegemonia na região.

Historicamente, Israel é um aliado preferencial e estratégico dos EUA no Oriente Médio e, mesmo sendo um dos estados que mais recebem auxílio econômico e militar da grande potência, a relação bilateral sofre de contenciosos, discordâncias, pressões e concessões sobretudo quanto a questão do conflito árabe-israelense – e o conflito

¹ *Global War on Terror*

Israel-Palestina. Além disso, a relação não se baseia apenas em interesses estratégicos regionais e internacionais, mas na atuação de diversos atores políticos domésticos determinantes da política externa norte-americana para Israel e para o Oriente Médio, como os *lobbies*². Segundo Mearsheimer e Walt (2007), o lobby de Israel ou lobby judaico é um dos mais bem-sucedidos na dinâmica de influenciar a política externa dos EUA em um direcionamento favorável aos interesses de Israel³. Ademais, os estados têm relações tão próximas que ambos os líderes não hesitam em intervir na política doméstica um do outro (FREEDMAN, 2012).

O objetivo deste artigo é demonstrar como se deu o panorama geral das relações bilaterais entre os EUA e Israel durante a administração do presidente norte-americano Barack Obama (2009-2016) e do primeiro-ministro israelense Benjamin “Bibi” Netanyahu. O enfoque será no segundo mandato de Obama, de 2013 a 2016, e serão verificados os aspectos e tendências gerais do relacionamento nesse período, com base em dados oficiais, indicadores econômicos, eleitorais e militares; bibliografias de autores especialistas e; discursos, ordens executivas e ações presidenciais de Obama para entendermos como a relação foi influenciada pelos acontecimentos sociopolíticos no Oriente Médio, como os desdobramentos da Primavera Árabe, o desenvolvimento do sistema nuclear iraniano e pela ação dos líderes no conflito Israel-Palestina. O objetivo final é verificar se houve realmente alguma mudança paradigmática em relação aos governos norte-americanos anteriores e os motivos pelo qual Obama não obteve sucesso em mediar uma resolução para um acordo de paz entre Israel e a Palestina.

HISTÓRICO DAS RELAÇÕES BILATERAIS

As relações bilaterais entre os EUA e Israel ocorrem desde o estabelecimento do Estado de Israel em 1948, pautando-se principalmente em cooperação diplomática, militar e

² Lobbies são grupos de interesse que fazem pressões, de diversas maneiras, no âmbito público para conseguirem reivindicações, protegerem interesses e influenciar questões de política doméstica e/ou de política externa. São forças transnacionais cujo poder não é limitado a pressões sobre legislação, como se revelará em eleições, fornecendo-se financiamento das companhias a partidos e candidatos que se comprometam com suas reivindicações (PECEQUILO, 2012).

³ Os autores defendem que a força do lobby que os diferencia dos demais está no quão eficiente eles são em influenciar tanto o congresso quanto o executivo dos EUA, além de serem formidáveis em controlar a opinião pública com um discurso favorável a Israel e suas políticas. Para eles, um dos principais atores do lobby, o American Israel Public Affairs Committee (AIPAC) desempenha um papel crucial na defesa dos interesses israelenses, mesmo que por vezes sejam contra os interesses nacionais norte-americanos, sendo de fato um agente de um governo estrangeiro em solo norte-americano.

para a segurança, assim como ajuda econômica e concessões especiais dadas a um aliado estratégico. Os números são expressivos quando olhamos o quanto do orçamento dos EUA destinado para ajuda internacional é alocado apenas para Israel: até o final de 2020, o total contabilizado de ajuda externa durante toda a história de Israel, em um relatório do Congressional Research Service⁴ (CRS), foi de 146 bilhões de dólares, na qual a parte mais expressiva desse montante diz respeito a ajuda militar, que nos últimos anos tem sido em torno de 3 bilhões de dólares ao ano e, em menor escala mas ainda de modo expressivo, para auxílio econômico e financiamento de sistemas de defesa antimísseis (SHARP, 2020).

Sob a perspectiva histórica, entretanto, o desenvolvimento da relação não se deu sempre de forma linear e alinhada. Com Truman (1945-1953) e Eisenhower (1953-1961) o relacionamento se manteve frio e relativamente limitado: durante a administração Truman, apesar do reconhecimento do país como um estado soberano, os EUA não realizavam o intercâmbio militar com os israelenses, além de se estabelecerem as primeiras discordâncias pautadas na não devolução de Israel de terras ocupadas após sua vitória na Guerra de Independência (1948-1949)⁵ e da não permissão de retorno dos refugiados palestinos para essas terras ocupadas. Durante a era Eisenhower houve tensões, especialmente na condenação da Guerra do Suez ou Crise do Suez (1956) – em que Israel, França e Reino Unido se juntaram em um ataque tripartite contra o Egito após o presidente egípcio Gamal Abdel Nasser nacionalizar unilateralmente o Canal do Suez⁶ – e a não restituição posterior, por parte de Israel, de regiões conquistadas no conflito com os egípcios, como o do Deserto do Sinai e a Faixa de Gaza (FREEDMAN, 2012).

Durante as administrações Kennedy (1961-1963) e Lyndon Johnson (1963-1969) o intercâmbio progrediu consideravelmente, ainda que não alcançando o nível do governo Nixon (1969-1974): foi Kennedy quem iniciou efetivamente o auxílio militar à Israel, ainda que houvessem fricções por conta da descoberta do desenvolvimento do programa nuclear israelense. Lyndon Johnson, por outro lado, se manteve relativamente distanciado por conta

⁴ A CRS atua como uma equipe apartidária para os comitês e membros do Congresso dos EUA, realizando estudos, relatórios, seminários, etc.

⁵ A Guerra de Independência foi um conflito entre árabes e israelenses deflagrado após a Resolução 181 das Nações Unidas de 1947, que determinava a partilha do Protetorado Britânico da Palestina em dois estados, um judeu (Israel) e um palestino (Palestina), no qual Jerusalém teria um regime especial internacional não pertencendo a nenhuma das duas soberanias.

⁶ O controle do Canal do Suez na época pertencia a França e ao Reino Unido e, no fim desse conflito, foi destruído o status de Grande Potência desses dois estados Oriente Médio, pois a dominância ocidental no Oriente Médio foi desafiada, o nacionalismo árabe foi inflamado e o conflito árabe-israelense se tornava mais complicado (KISSINGER, 1994)

da prioridade na Guerra do Vietnã (1959-1975), por não auxiliar imediatamente Israel após a eclosão da Guerra dos Seis Dias (1967) – em que o Egito se moveu para as fronteiras de Israel, se juntou a uma aliança anti-israelense com a Jordânia e a Síria e fechou o Estreito de Tiran para a navegação de embarcações israelenses – e por Israel iniciar a construção de assentamentos e colônias em áreas conquistadas após os confrontos, mas não reconhecidas internacionalmente como parte de seu território (FREEDMAN, 2012).

No governo Nixon, após a Guerra do Yom Kippur (1973) – em que tropas egípcias e sírias atacaram de surpresa Israel no feriado do Yom Kippur – a relação bilateral alcançaria um novo nível de intercâmbio preferencial e estratégico que é demonstrado a Israel até hoje como, por exemplo, com o desenvolvimento do sistema de defesa israelense. Após isso, com a renúncia de Nixon por conta do escândalo de Watergate e a ascensão de Ford (1974-1977), os esforços do então secretário de estado Henry Kissinger, culminaram em um dos primeiros passos para a mediação do conflito árabe-israelense, mais especificamente no Acordo Interino entre Israel e Egito (SINAI II) assinado em agosto de 1975 (FREEDMAN, 2012).

Jimmy Carter (1977-1981) continuaria a buscar a resolução do conflito árabe-israelense durante sua administração, dando seguimento na mediação do processo de paz entre Israel e Egito em 1978 na cúpula trilateral de Camp David, que culminou nos Acordos de Camp David em 1979. O princípio desses acordos era a troca da terra pela paz, ou seja, para que houvesse paz entre Israel, o Egito e seus vizinhos, com o reconhecimento completo e mútuo de suas soberanias, era necessário que Israel retirasse suas tropas e devolvesse terras ocupadas após 1967, como o Sinai. Também era necessário avançar nas negociações sobre o futuro de Gaza e da Cisjordânia baseado no fim da política expansionista israelense e na autodeterminação do povo palestino nessa região (FREEDMAN, 2012). Os acordos de Camp David se mostrariam como um passo significativo para a busca do fim do conflito árabe-israelense, visto que foi a primeira vez que um país árabe reconheceu Israel, um estado judeu e que possui o controle sobre Jerusalém, como um estado soberano

Na era Reagan (1981-1989) as relações se aprofundaram pelo auxílio israelense na contenção da União Soviética no Oriente Médio durante a Guerra Fria, apesar de ocorrerem tensões por conta da venda de armamento militar dos EUA para a Arábia Saudita; por conta da invasão e ocupação de Israel no Líbano em 1982 e pela continuidade da política expansionista de Israel na Cisjordânia. Na presidência de George H. W. Bush (1989-1993) a

relação foi tensa no que se refere a continuidade da política de construção de assentamentos, com direito a retenção de empréstimos, mas houve melhora com a ascensão do primeiro ministro israelense Yitzhak Rabin em 1992 e sua política contracionista moderada: não seriam construídos novos assentamentos e habitações seriam criadas apenas nas colônias já existentes (FREEDMAN, 2012). Também ocorreu a retomada do princípio da terra pela paz que havia sido deixado de lado, especialmente após a invasão israelense no Líbano.

Nos mandatos de Bill Clinton (1993-2001) houve esforço mais árduo no avanço das negociações para resolução do conflito com a Palestina, sob a representação da então Organização para Libertação da Palestina (OLP). Esses esforços, após intensas negociações secretas em 1993 em Madri e motivados pela Primeira Intifada em 1987 – levantes e protestos de civis palestinos contra Israel e seu exército e que serviram de fundamentação para o desenvolvimento de grupos extremistas que praticariam o terrorismo, como a Hamas – resultaram nos Acordos de Oslo, assinados oficialmente em setembro de 1995 e simbolizados pelo histórico aperto de mãos entre o líder da OLP, Yasser Arafat e o primeiro ministro israelense, Yitzhak Rabin, em Washington.

A Declaração de Princípios dos Acordos de Oslo possuía 17 artigos, alguns deles inspirados nos Acordos de Camp David e se pautavam na retirada gradual do exército israelense da Cisjordânia e de Gaza, além da transferência de poderes para uma burocracia palestina que seria desenvolvida em um governo interino. Questões mais críticas como os refugiados palestinos, o status de Jerusalém e a retirada em assentamentos já existentes seriam negociadas ao final do governo interino, que não deveria passar de 5 anos, entre as autoridades oficiais definitivas. Rabin, entretanto, seria assassinado em 1995 por um grupo judeu religioso extremista e Shimon Peres assumiria, seu antigo ministro de Relações Exteriores. Peres daria seguimento na implementação gradual dos Acordos de Oslo, facilitando as eleições para o Executivo – no qual Yasser Arafat ganhou a presidência – e para o Legislativo de uma nova burocracia que se denominaria Autoridade Nacional Palestina (ANP) (FREEDMAN, 2012). O grande problema enfrentado, que se repetiria em governos posteriores e minaria as manobras de negociações para um acordo de paz, é que se sucederiam diversas ondas de ataques terroristas por parte de grupos extremistas que não reconheciam as ações da OLP – como a Hamas e a Jihad Islâmica - e também não reconheciam Israel como um estado legítimo. Por consequência, Israel interromperia qualquer pausa na sua política de construção de assentamentos e realizaria retaliações violentas contra esses grupos. A

tendência, por vezes em maior ou menor grau, era o nível de violência escalar tanto que fosse necessário intervenções e mediações dos EUA.

O conservador Benjamin “Bibi” Netanyahu (1996-1999) foi eleito em Israel pela primeira vez nesse contexto antagônico. Com a continuidade dos ataques terroristas, um líder menos disposto a um acordo de paz do que seus dois antecessores e o quase total colapso das negociações, os EUA apontaram alguém da alta cúpula como mediadora, a Secretária de Estado Madeleine Albright. Albright, entretanto, obteve algum sucesso apenas em outubro de 1999, no qual um acordo modesto foi negociado: se previa, do lado de Israel, a retirada de seu exército em algumas colônias e transferência de terras para os palestinos, a liberação de 750 prisioneiros palestinos, a construção de um aeroporto em Gaza e outros pontos; e pelo lado da ANP, a eliminação de artigos que demandam a destruição de Israel em seu estatuto; a supressão da violência e o combate ao terrorismo (FREEDMAN, 2012). Entretanto, os termos ficaram majoritariamente no plano teórico, com o não cumprimento de Israel das determinações, seguindo a retomada da construção de novos assentamentos e novas ondas de ataques terroristas por parte de grupos extremistas na Palestina.

Netanyahu perderia as eleições em 1999 para Ehud Barak, um discípulo de Rabin. Barak estava mais disposto a negociar os termos finais para um acordo de paz com a Palestina que seus antecessores, inclusive sobre temas que ainda não haviam entrado em discussão como a questão dos refugiados palestinos e do status de Jerusalém, visão que foi apreciada por Clinton em uma nova rodada de negociações em Camp David, dessa vez entre os israelenses e os palestinos. Contudo, essa rodada se mostrou infrutífera, sem alcançar consenso entre as partes. Em setembro de 2000, A Segunda Intifada estouraria com altos níveis de violência e, em dezembro, haveria uma última tentativa de Clinton para guiar a negociação para o fim do conflito, no que ficou conhecido como Clinton Parameters. Barak se mostrava disposto a seguir com os parâmetros mesmo que tivesse problemas com o eleitorado israelense, todavia, do lado de Arafat, o líder palestino determinaria tantas condições para aceitar os dispostos que Clinton considerou que ele os rejeitou (FREEDMAN, 2012).

George W. Bush (2001-2008) chegou ao poder em uma eleição acirrada e após o 11/09 estabeleceu novas diretrizes para o Oriente Médio. Era o início de uma das maiores e mais custosas operações militares dos EUA, a Guerra Global Contra o Terror. Inicialmente

com a deflagração da Guerra do Afeganistão (2001-2014)⁷, validada internacionalmente, e posteriormente na Guerra do Iraque (2003-2011), não tendo o mesmo apoio⁸, não foram poupados empreendimentos na região na guerra preventiva⁹ contra o terrorismo e o Eixo do Mal¹⁰. Também se buscava disseminar, defender e proteger a liberdade e a democracia nesses países, pelo menos segundo o discurso oficial. Tais ações, na realidade, demonstraram mais a política externa unilateralista e militar que seria utilizada durante os mandatos de Bush e que, ao final de sua administração teriam um alto custo político e econômico.

Em relação a Israel e a questão palestina, houve diferentes momentos, mas no geral as relações se mostraram profundas nessa administração. Inicialmente Bush ia assumir apenas uma postura de mediação do conflito, porém com o 11/09 o mesmo pressionaria Arafat e o primeiro ministro israelense Ariel Sharon a se encontrarem para dar início às negociações para um acordo de paz, visto que buscava o apoio dos estados árabes na luta contra Osama Bin Laden e a Al-Qaeda. A partir de junho de 2002, a administração começou a operar em duas frentes: participando do “Quarteto diplomático de Madri” – Rússia, União Europeia, EUA e ONU – desenvolveram e aplicaram um plano para a resolução do conflito Israel-Palestina, que ficaria conhecido como Mapa da Estrada ou Mapa do Caminho¹¹; e construíram uma grande coalizão em preparação para a Guerra do Iraque (FREEDMAN, 2012).

O Mapa da Estrada, publicado em 2003, não trouxe realmente uma inovação para o processo de paz, visto que os principais temas se mantinham os mesmos: uma solução de dois Estados com paz, fronteiras e segurança para ambos os povos; o fim da construção de novos assentamentos e a retirada gradual em territórios ocupados. O Mapa foi criticado ao mesmo tempo que tomado com otimismo, no qual tanto Israel quanto a Palestina se mostraram dispostos a cumprir partes dos dispostos no plano, como por exemplo, com a criação do cargo de primeiro ministro na Palestina, em que Mahmoud Abbas (também conhecido como Abu

⁷ Definida como uma Guerra Justa pelos EUA, em resposta aos atentados do 11/09 assumidos pela Al Qaeda e comandada por Osama Bin Laden, que estava no Afeganistão.

⁸ Alguns autores se designariam aos dois conflitos como Guerra de Necessidade e Guerra de Escolha, para o Afeganistão e para o Iraque respectivamente.

⁹ Conceito cunhado na Estratégia de Segurança Nacional de 2002 (*National Security Strategy – NSS-2002*) que demonstra a base para o unilateralismo militar da Doutrina Bush: o ataque preventivo a estados que ameaçassem a segurança nacional dos EUA antes que se tornassem ameaças reais (UNITED STATES, 2002)

¹⁰ Termo adotado a partir do discurso sobre o Estado da União em 2002 (*State of the Union*) para estados – primeiramente Irã, Iraque e Coreia do Norte – que apoiavam e/ou escondiam grupos terroristas e que tinham como objetivo deter armas de destruição em massa (ADMs).

¹¹ *Roadmap for Peace*.

Mazen) teve êxito em se eleger. Entretanto, os recorrentes problemas relacionados a ação terrorista de grupos extremistas, a visão desgastada de Arafat como um líder que não possuía vontade e/ou capacidade para controlar e combater esses grupos, somados as retaliações e a repressão de Sharon aos palestinos minaram novamente as chances de negociação e levaram Abbas a renunciar pouco tempo depois.

Sharon, que por um lado continuaria seguindo em frente com o Mapa e cumprindo com a retirada unilateral de tropas israelenses da Faixa de Gaza para evitar contenciosos diplomáticos futuros e se reforçar com uma democracia (o que seria benéfico para a nova política norte-americana para a região ao mostrar o país como um aliado no combate ao terror e na defesa da democracia) (FREEDMAN, 2012), por outro lado, também aceleraria a construção do muro de segurança na fronteira com a Cisjordânia, para prevenir novos ataques terroristas. Isso gerava problemas e tensões ao demarcar fronteiras em territórios ocupados, mesmo que temporárias, em uma área no qual o status delas eram um dos determinantes do conflito.

Com a reeleição de Bush e a morte de Arafat aos 75 anos, Abbas retornaria ao vencer as eleições para presidência da ANP, o que foi visto de forma muito positiva tanto pelos EUA, que apontaram a Secretária de Estado Condoleezza Rice como mediadora do conflito, quanto por Sharon que realizaria incentivos para um acordo de paz, como a liberação de centenas de prisioneiros palestinos. Abbas, por um lado, se mostraria interessado em negociações para um acordo de paz, mas por outro buscava a estabilização e reconciliação da situação interna. Essa política foi demonstrada em uma ação arriscada quando Abbas realizou um armistício com a organização extremista Hamas e permitiu que eles fizessem parte do processo político palestino, concorrendo nas eleições para o legislativo. A Hamas ganharia as eleições e elegeria o líder da organização como primeiro ministro, demonstrando a insatisfação da população palestina com o *status quo* da região e apresentando um conflito direto de valores para os EUA, no embate entre a defesa da democracia e do processo democrático e o combate às organizações terroristas (FREEDMAN, 2012).

Nesse meio tempo, a ascensão de Ehud Olmert em Israel como primeiro ministro levaria a uma nova etapa, em que os israelenses, os EUA e os membros do Quarteto não lidariam com a Palestina enquanto Hamas não renunciasse ao terrorismo e acabassem com o

discurso que pedia o fim e a destruição de Israel.¹² Para piorar, a Hamas interromperia o cessar de fogo e iniciaria ataques com mísseis a Israel, intensificando o grau de violência, até que em 2006 uma guerra estouraria entre a organização e Israel – e posteriormente entre Israel e a Hezbollah¹³. Inicialmente o conflito tem o apoio de Bush em favor de Israel, porém, ações tomadas na guerra foram condenadas pela ONU e afetaram negativamente as relações entre os EUA e outros países árabes, como a Jordânia, o Egito e a Arábia Saudita, forçando assim os EUA a retomarem os apelos a um acordo de paz, ainda que tentando negociar apenas com autoridades palestinas não ligadas a Hamas (FREEDMAN, 2012).

Em junho de 2007, o conflito interno entre Hamas e os opositores liderados por Abbas levariam a divisão do território, no qual os primeiros tomaram o controle de Gaza e os segundos tomaram o controle da Cisjordânia. Tal acontecimento se mostrou como uma janela de oportunidades para Olmert, que cercaria e insularia Gaza, e para Bush que iniciaria uma política de auxílio econômico e treinamento militar de forças de segurança palestinas na Cisjordânia. Ao mesmo tempo, os laços entre Bush e o estado judeu seriam aprofundados em um Memorando de Entendimento¹⁴ que garantiria o financiamento em 30 bilhões de dólares do sistema de segurança de Israel em um período de 10 anos (FREEDMAN, 2012).

No fim do mandato de Bush a situação não parecia promissora: o presidente norte-americano havia perdido nas eleições de meio de mandato a maioria no legislativo para os democratas e a possibilidade de um próximo governo republicano era baixa. Também enfrentava o início da crise econômica em 2008 e enfrentava o problema do desenvolvimento do programa nuclear do Irã, além de ter depreciado a imagem dos EUA no Oriente Médio e no mundo islâmico após duas guerras com ocupação de tropas americanas, mostrando uma política unilateralista militar. O líder da ANP, Abbas, era visto como um líder fraco e sem capacidade de unir a Palestina em uma unidade, enquanto Hamas controlava Gaza e seguia com os ataques a Israel. O primeiro-ministro de Israel, Olmert, era acusado de diversos casos de corrupção e tinha um alto grau de insatisfação por conta da recente ameaça nuclear

¹² Posteriormente a Rússia desconsideraria essa atitude e convidaria o primeiro ministro palestino e líder da Hamas a visitar Moscou.

¹³ A Hezbollah é uma força transnacional e organização política e militar de fundamentalismo islâmico atuante principalmente no Líbano, financiada e treinada pelo Irã. É considerada uma organização terrorista por Israel e, junto ao Irã, uma ameaça à segurança do estado judeu.

¹⁴ O Memorando de Entendimento (*Memoranda of Understanding – MOU*) que cobre o período dos anos fiscais de 2009 a 2018 é um acordo não juridicamente vinculado, por isso não precisa de aprovação do Senado, mas pode ser revisado anualmente pelo Congresso dos EUA. Apesar disso, historicamente, desde o primeiro MOU assinado por Clinton, o Congresso tende a aprovar e seguir com os dispositivos do memorando (SHARP, 2020).

iraniana e do nível de violência empregado nos ataques terroristas contra a população israelense. A situação, por exemplo, chegaria em um nível crítico em dezembro de 2008 e Israel invadiria massivamente a Faixa de Gaza (no que obteve apoio total de Bush em seu fim de mandato). Todos esses desafios seriam herdados por Obama.

OBAMA: PRIMEIRO MANDATO (2009- 2012)

Quando Barack Obama chega ao poder em 2009, sendo eleito com maioria tanto de votos populares quanto de votos do Colégio Eleitoral, o primeiro presidente afro-americano dos EUA realiza sua ascensão por meio do discurso de oposição às políticas unilaterais do governo Bush, assim como planos progressistas no sentido social – especialmente para o acesso a saúde – e de recuperação da crise econômica. Obama se elegeu de um modo inovador, pois na época o candidato não utilizou o fundo federal que estabelecia limites para os gastos para financiar sua campanha, sendo o primeiro candidato de um grande partido a rejeitar o dinheiro dos impostos para as eleições gerais. Ainda, obteve um sucesso enorme na arrecadação privada, especialmente por meio de doações online (OPEN SECRETS, 2008). O princípio motriz da sua campanha residia na mudança, traduzida no slogan do “Yes, we can” e uma aposta promissora para o futuro dos EUA.

Em termos de política doméstica, que era sua prioridade, temas como a mudança da lei federal para o melhoramento do acesso à saúde privada (*Affordable Care Act* ou *Obamacare*), o investimento na educação, o combate ao desemprego e os planos para recuperação e crescimento econômico em resposta à crise econômica de 2008 eram os principais tópicos. Também vale observar a promoção do meio ambiente, das liberdades individuais e dos direitos humanos, especialmente em uma das promessas de campanha de Obama, que se referia ao fechamento da prisão na Baía de Guantánamo, um centro de detenção em Cuba para prisioneiros de guerra que é conhecido pelo descumprimento de direitos humanos e convenções internacionais, como a utilização da tortura.

Na agenda da política externa, os maiores desafios eram terminar a Guerra do Iraque, retirar as tropas do Afeganistão ao mesmo tempo que enfrentava o escalonamento da violência e do extremismo nesse país e no Paquistão, além de melhorar a imagem negativa e o prestígio dos EUA no Oriente Médio e no mundo islâmico. Envolvendo Israel, o presidente tomaria como prioridade a retomada de negociações para um processo de paz

árabe-israelense, que estava inflamado em Gaza, e buscaria lidar com o desenvolvimento do programa nuclear iraniano por meio de diplomacia e mecanismos internacionais, o que não agradou a Israel. Obama desenvolveria também uma política de reconciliação com aliados e inimigos, inclusive com os países que tiveram contenciosos com a administração anterior, como os do dito Eixo do Mal.

Para o conflito Israel-Palestina, Obama apontaria George Mitchell como um enviado especial para a mediação, afirmando a relação preferencial com Israel e sua defesa e condenando as ações do Hamas em Gaza contra os cidadãos israelenses e palestinos. Isso demonstra um esforço inicial para o desenvolvimento das negociações, visto que Mitchell possuía experiência em negociações de dois estados e foi um agente ativo no processo de paz da Irlanda do Norte. Entretanto, em fevereiro de 2009, Benjamin Netanyahu também voltaria ao poder em Israel, sob uma guinada para a direita conservadora israelense que ideologicamente se opunha ao democrata liberal Obama. Apesar disso, Obama se considerava um realista e, mesmo sabendo que o desafio seria maior, manteve o mesmo plano de ação para lidar com o conflito.

No primeiro encontro dos líderes, em maio, ambos demonstraram preocupação com o desenvolvimento do programa nuclear do Irã, um estado que publicamente já pediu a destruição de Israel e que para estes últimos era a principal ameaça para a segurança do estado. Para Netanyahu, o compromisso positivo para uma solução de dois estados do conflito com a Palestina era secundário, mas para Obama era o ponto principal para o início da resolução dos conflitos no Oriente Médio, pois a paz com a Palestina poderia aproximar Israel dos outros estados árabes que também se sentem ameaçados pelo Irã. Para isso a liderança palestina teria que se reafirmada, ganhar credibilidade e legitimidade entre sua população e internacionalmente e Israel deveria parar a sua política de construção de assentamentos em territórios ocupados (NARA, 2009, Book I, pp.666-672). Obama, deixa claro que vê como o principal impedimento às negociações, do lado de Israel, a sua política expansionista e se mostra incisivo no congelamento deles para o desenvolvimento do processo de paz. Uma semana depois, o compromisso é reafirmado em um encontro entre Obama e o presidente Abbas da ANP e, nesse ponto, é importante observar que as negociações, assim como no governo Bush, não se estenderam mais ao primeiro ministro da palestina que era representado pela Hamas em Gaza, e sim pelo presidente Abbas e o novo primeiro ministro Salam Fayyad na Cisjordânia. Pouco tempo depois, entretanto, Netanyahu afirmou que não iria pausar a

construção dos assentamentos e retiraria o apoio a uma solução de dois estados, sendo uma atitude que seria recorrente por todo o mandato de Obama e um dos principais pontos de conflito e tensão entre os líderes.

Em junho, Obama delimitaria noções importantes além das já afirmadas pelo presidente para sua política para o Oriente Médio em um discurso no Cairo: o presidente afirmaria que o Islã e o ocidente são amigos, que o islamismo faz parte da história, cultura e política dos EUA e que a raiz dos problemas reside no extremismo e na violência de uma minoria poderosa, que deveria ser combatida por todos (NARA, 2009, Book I, pp.760-768). Em relação ao Irã, tentaria uma saída diplomática e de negociação ao invés de um conflito com base militar, o que gerou o descontentamento com Netanyahu que discordava da abordagem. O principal aspecto do primeiro ano de Obama no poder pode ser descrito como a busca do distanciamento das diretrizes da administração e doutrina Bush: focaria em finalizar a GWT e utilizar a diplomacia ao invés da força, recuperaria a economia norte-americana da crise internacional, promoveria os EUA e tentaria mudar o foco do Oriente Médio para a Ásia e o Pacífico. O discurso no Cairo foi considerado por muitos como um ponto de inflexão na política externa norte-americana de Obama em relação à administração Bush.

Em 2010, as diretrizes táticas principais seriam delimitadas no documento de Estratégia de Segurança Nacional (NSS-2010): o NSS-2010 reafirmaria o combate ao terrorismo, mas apontaria outros temas de segurança nacional relevantes para a segurança nacional dos EUA. No contexto internacional haveria o incentivo ao multilateralismo e a cooperação com outros centros de influência e poder do século XXI, ou seja, os EUA atuariam junto a parceiros e potências regionais para lidar com as questões internacionais, fomentando a multipolaridade nas relações internacionais. Desse modo, haveria uma mudança de estratégia para o fortalecimento interno, com o combate à crise e incentivo ao crescimento econômico e aos temas sociais, no qual se evitaria empreendimentos internacionais custosos politicamente e economicamente (UNITED STATES, 2010).

Em relação ao conflito contra a Hamas, nesse ano a crise humanitária em Gaza alcançaria níveis extremos, fomentando a ação internacional para combatê-la. Mesmo que fosse defendido o direito de Israel à defesa e à segurança, na prevenção de mísseis disparados por Hamas de Gaza, a crise humanitária conduziria ao início das pressões para um cessar-fogo e para retomada de negociações diretas entre Israel e a ANP. Nesse ponto, a relação

entre Obama e Netanyahu se deteriorava por conta dos assentamentos: a lógica de Obama era que as negociações progrediram quando os palestinos viram a ação mais do que a promessa, mas Netanyahu apesar de concordar com períodos de congelamento nas construções, ao mesmo tempo anunciava o dobro da expansão de assentamentos existentes, como ocorreu março de 2010 em Jerusalém Oriental¹⁵. De fato, houveram negociações diretas entre Abbas e Netanyahu, mas com o fim do período de congelamento dos assentamentos e a decisão do primeiro ministro israelense de não estender os prazos, mesmo mediante a oferta dos EUA de grandes recompensas (como aviões de combate avançados) caso o fizessem (JERVIS, 2017), levaria novamente ao congelamento do processo de paz.

PRIMAVERA ÁRABE

Em 2011, as manifestações no mundo mulçumano estouraram no que ficaria conhecido como a Primavera Árabe. Primeiro na Tunísia e rapidamente se espalhando para o Marrocos, Egito, Jordânia, Síria e Líbia, os atores internacionais foram surpreendidos pelas insurreições. As revoltas, que demonstravam a insatisfação das pessoas com os regimes existentes, se mostraram como um golpe para o tradicional embate interno dos Estados Unidos entre valores nacionais e temas de segurança nacional, visto que a promoção da democracia e de regimes eleitos popularmente é um valor decisivo na política norte-americana, mas ao mesmo tempo muitos dos regimes autocráticos existentes eram parceiros históricos e aliados estratégicos da grande potência, inclusive no combate ao terrorismo, na mediação do processo de paz Israel-Palestina e, de modo geral, no auxílio da manutenção da projeção de poder e influência no Oriente Médio. Desse modo, inicialmente a administração Obama reagiu com hesitação e ambivalência na crise em desenvolvimento (GERGES, 2013). Dada a falta de preparo para lidar com a situação e a escala e complexidade que a cercava, a resposta da administração variou de caso a caso (JERVIS, 2017). Entretanto, logo Obama declarou apoio às novas demandas democráticas e transições políticas. Em diversos casos, como na Líbia, no Egito e na Síria, entretanto, aconteceram desdobramentos inesperados, especialmente na Líbia de Gaddafi e na Síria de Bashar al-Assad, no qual ocorreram conflitos internos violentos contra a população.

¹⁵ Jerusalém Oriental está sob o controle de Israel mas possui diversos bairros e áreas inteiras ocupadas por árabes, além de ser reivindicado pelos palestinos como a futura capital de um Estado Palestino.

Para Israel, a preocupação que a Primavera Árabe trouxe, residia no vácuo de poder deixado pelos estados em transição política, muitos dos quais haviam tido conflitos anteriores o estado judeu. Esse vácuo poderia ser preenchido por grupos fundamentalistas em seus territórios que poderiam ser hostis a Israel e não cumprirem com acordos de paz firmados anteriormente, como ocorreu de fato no Egito, no qual a Irmandade Muçulmana ganhou as eleições em 2012 (posteriormente eles sofreram um golpe de estado do exército, substituindo o regime democrático por um autocrático novamente). Para os EUA esse vácuo era uma preocupação também, e muito válida, pois logo depois o Estado Islâmico (EI) ascendeu e ganhou força no Iraque e na Síria. Apesar da ascensão do EI se tornar um problema internacional nos anos que se seguiriam, inclusive para Israel, pragmaticamente falando em termos de ameaça direta à Israel não apresentavam grandes empreendimentos militares para o estado judeu. Além disso, o EI que atraiu algumas milhares de pessoas, de Israel apenas 60 pessoas se tornaram lutadores do grupo (LEVY, 2019).

Quanto à questão palestina, em maio, em um encontro com Obama, Netanyahu endureceu seu discurso e seus argumentos. Na declaração do primeiro ministro israelenses, três pontos foram defendidos: primeiro, Israel estava comprometido com a paz, mas não retornaria as demarcações de fronteiras anteriores a 1967¹⁶, visto que nessas décadas de ocupação ocorreram muitas mudanças demográficas, socioeconômicas e para a segurança e defesa de Israel. Segundo, não haveria negociações com a Palestina enquanto ela tivesse laços com a Hamas. Netanyahu chegaria a afirmar que ou Abbas decide negociar e fazer pactos com Hamas ou fazer paz com Israel. E por último, o problema dos refugiados palestinos (e seus descendentes) teriam que ser resolvidos na configuração de um estado palestino e não dentro das fronteiras e da responsabilidade de Israel (NARA, 2011, Book I, pp.564-566).

Especialmente com a proximidade das eleições e a busca por apoio interno para uma reeleição, Obama tende a se distanciar um pouco do criticismo a política de construção de assentamentos de Israel, defendendo que os termos têm que ser primariamente negociados pelas partes envolvidas, não que tal ação tenha impedido Netanyahu de abertamente apoiar Mitt Romney, o candidato republicano concorrente do presidente democrata. Ao final de seu primeiro mandato, o foco principal de Obama se daria mais em torno da Síria, do Egito, da

¹⁶ O retorno às demarcações anteriores à Guerra dos Seis Dias (1967) e retirada da população e de tropas israelenses desses territórios ocupados foram condições utilizadas diversas vezes por grupos árabes e em acordos internacionais para o reconhecimento de Israel como um estado soberano e para iniciar negociações para uma solução final de dois estados.

Líbia e do Irã do que para o conflito árabe-israelense, inclusive sob a afirmação incansável do elo inseparável e inquebrável entre os EUA e Israel e o comprometimento do primeiro com a segurança do segundo. Nesse sentido, a reafirmação do combate – principalmente por meio de pressão diplomática e sanções bilaterais e multilaterais – ao desenvolvimento do programa nuclear do Irã, como uma ameaça à segurança internacional, à segurança nacional dos EUA e de Israel foi um dos principais pontos do discurso de reaproximação.

Para Gerges (2013), o primeiro mandato de Obama falhou em uma política assertiva para o fim do conflito Israel-Palestina, que no início era uma prioridade da administração como o passo principal para o processo de paz no Oriente Médio, por conta da força das forças domésticas determinantes na política externa dos EUA. Para o autor, a ação desses atores, que tendem a apoiar Israel mesmo quando contra interesses nacionais dos EUA na região e o acatamento e não desafio do *status quo* por parte de Obama frente a pressão dessa cultura política disfuncional, especialmente em anos eleitorais, minaram as apostas e opinião dos árabes e muçulmanos em cima do presidente norte-americano. Um dos exemplos foi o fracasso de Obama em continuar a pressionar Netanyahu no que se refere ao congelamento e retracionismo dos assentamentos em Jerusalém Oriental e na Cisjordânia, além do apoio incondicional à segurança de Israel em detrimento da segurança e do direito de autodeterminação dos povos da Palestina, que levaram o presidente da ANP, Abbas, a buscar outras alternativas para a solução do status, como pedir diretamente às Nações Unidas, mesmo sob pressão e ameaças dos EUA, o reconhecimento de um Estado Palestino.

OBAMA: SEGUNDO MANDATO (2013-2016)

Na corrida eleitoral de 2012¹⁷ diferentemente de 2008 em que o candidato era uma grande aposta como uma nova esperança pós era Bush, Obama não usufruiu plenamente do mesmo prestígio, fato apontado incessantemente pelos republicanos no que se refere a promessas não cumpridas. Ainda assim, Obama teve sucesso em ser reeleito, sob o slogan “Foward”, denotando a continuidade de sua estratégia política. O presidente tinha um longo caminho a percorrer no Oriente Médio para lidar com o mundo pós Primavera Árabe, especialmente com os conflitos na Líbia e na Síria, a ascensão do Estado Islâmico, o desenvolvimento nuclear do Irã e a retomada do processo de paz Israel-Palestina.

¹⁷ Obama aderiu novamente à sua estratégia de arrecadação online sem utilização dos fundos federais, assim como seu maior concorrente republicano, Mitt Romney. Na época foi considerada uma campanha histórica com o maior valor já visto em arrecadação e gastos.

Logo na primeira viagem internacional presidencial de Obama, em março de 2013, a primeira parada foi Israel¹⁸. Em Israel, que havia reeleito Benjamin Netanyahu também, Obama buscou a reaproximação novamente ao reafirmar o compromisso inabalável dos EUA com o estado judeu e com sua segurança, inclusive sob a constatação de que é um interesse de segurança nacional, política que vinha adotando desde 2011 após uma relativa tensão e distanciamento de Netanyahu por conta dos assentamentos. Também Obama e Bibi iniciaram negociações para a extensão da assistência militar à Israel, assinada em 30 bilhões no governo Bush até 2017 e a continuidade do financiamento do sistema de defesa antimísseis Iron Dome¹⁹, que era um dos principais mecanismos de defesa de Israel contra os mísseis disparados por Hamas em Gaza. Quanto aos desdobramentos da Primavera Árabe, especialmente no Egito, os EUA continuariam a apoiar a transição democrática, porém reiteravam a necessidade da nova configuração política respeitar acordos de paz anteriores, dar continuidade no combate ao terrorismo e a no auxílio à mediação do conflito entre Israel e a Palestina. O principal ponto de prioridade dos israelenses se referia à ameaça nuclear do Irã, no que Netanyahu defende que apesar de apreciar os esforços diplomáticos e sanções internacionais impostas no Irã, elas deviam ser apoiadas em uma clara e autorizada possibilidade de ação militar, nesse sentido, a necessidade de uma diplomacia mais coercitiva, visto que o estado iraniano ainda buscava o desenvolvimento do arsenal nuclear.

Outro ponto discutido no encontro se referia ao conflito na Síria sob as ações de Assad com a utilização de armas químicas e o receio de que as mesmas poderiam cair em mãos terroristas, como a Hezbollah no Líbano. O tema final se referia a rever o processo de paz com a Palestina em uma solução de paz de dois estados. (NARA, 2013, Book I, pp.205-2013). Com o apontamento do novo Secretário de Estado, John Kerry, como mediador do conflito e com o desenvolvimento e os avanços observados na Cisjordânia, Netanyahu se mostrava disposto a prosseguir de forma positiva nessa questão, apesar de não endereçar falas sobre a política dos assentamentos e da situação em Gaza com a Hamas ainda ser insustentável.

A Cisjordânia seria o destino seguinte do presidente Obama. No encontro com presidente Abbas da ANP, o líder palestino de início já discursava sobre as aspirações para a paz e um futuro estado palestino com as fronteiras anteriores a 1967, com Jerusalém como sua capital, ao lado de um estado de Israel, pedindo o fim da violência, das ocupações, das

¹⁸ Era a primeira vez que Obama visitava o país como presidente, tendo ido somente quando era senador.

¹⁹ Obama já havia assinado em 2012 um aporte adicional de 200 milhões de dólares para financiamento do sistema

construções de muros e assentamentos, das prisões, dos cercos e do negacionismo aos direitos dos refugiados. Também demonstrava seriedade e comprometimento em unir os territórios palestinos e seu fortalecimento como unidade como um passo importante para a paz. As respostas de Obama foram de apoio a uma solução de dois estados e ao fim da violência, mas sem planos concretos, como o próprio presidente admitiu posteriormente ao dizer que estava fazendo uma viagem de reconhecimento e redefinição de prioridades, além de preparar o terreno para o Secretário de Estado John Kerry assumir a mediação do conflito. Ademais, ao comentar, por exemplo, que ouviu Abbas eloquentemente falar sobre os assentamentos e ilegalidade internacional deles, os prisioneiros palestinos e as dificuldades de acesso a lugares sagrados em Jerusalém, Obama responderia que entendia a frustração dos palestinos, mas que eles não deveriam desistir de buscar a paz com Israel e que era necessário que ambos se livrassem das antigas fórmulas e dos velhos hábitos que envolvem o bloqueio do progresso por tanto tempo (NARA, 2013, Book I, pp.213-219).

É interessante ver que logo no início do seu segundo mandato, Obama definiria prioridades nos relacionamentos com o Oriente Médio. Ainda, mesmo o presidente, que se mostrava mais experiente do que no começo de seu primeiro mandato, demonstrava ingenuidade ao tentar mudar a tática e definir novos parâmetros para a retomada das negociações que não levavam em conta o histórico do conflito. Por exemplo, inicialmente Obama não colocaria mais tanta ênfase no fim da política de construção de assentamentos de Israel, pois, apesar de admitir que o expansionismo era um claro impedimento para as negociações, o problema das colônias poderia ser resolvido como consequência de um acordo de paz, não como uma condição; também referente aos argumentos palestinos sobre as fronteiras, concordaria com o discurso para que as negociações sejam feitas com base nas demarcações de 1967, mas acrescentaria que deveriam ser levadas em consideração as necessidades de segurança de Israel, o que poderia dizer que as partes poderiam delimitar novas fronteiras. Apesar das visitas serem vistas de positiva de um modo geral e de Obama não esperar a retomada do processo de paz estagnado de modo imediato, há um certo otimismo em sua abordagem do conflito Israel-Palestina.

Em julho de 2013, Israel e Palestina aceitaram o convite de Kerry e anunciaram a retomada do processo para a paz, enviando seus times para rodadas de negociação em Washington. Foram feitos avanços importantes, visto que os líderes de ambos os estados tentaram um esforço político para a retomada, como a liberação de prisioneiros palestinos e o

próprio ato de irem para a mesa de negociação, mesmo com a continuidade dos assentamentos. Entretanto, em um discurso na Assembleia Geral ONU em setembro, ao demonstrar que o foco da política externa para o Oriente Médio se focava na contenção do desenvolvimento do sistema nuclear iraniano e no conflito árabe-israelense, Obama seria mais incisivo sobre a questão dos assentamentos do que no começo do ano: “And I believe there is a growing recognition within Israel that the occupation of the West Bank is tearing at the democratic fabric of the Jewish state” (NARA, 2013, Book II, p.1070). Outro problema se referia a uma constatação de Abbas que não iria concluir um acordo sem incluir a Faixa de Gaza, o qual ele não controlava e a Hamas ainda era hostil contra os israelenses. Sobre isso Obama, chegaria a sugerir em um comentário a possibilidade de sair da zona de conforto para as condições das negociações, ao tentarem inicialmente apenas um acordo com a Cisjordânia, que não era controlada pela Hamas: “And so if in fact we can create a pathway to peace, even if initially it’s restricted to the West Bank (...)” (NARA, 2013, Book II, p.1353).

Sobre o Irã, em setembro, em um encontro com Netanyahu se seguiria a discordância sobre a possibilidade de um acordo com o Irã no que se refere ao seu programa nuclear. O Irã é um estado que publicamente pedia a destruição de Israel e visto como a maior ameaça para a segurança do estado judeu naquela conjuntura. Contudo, em junho de 2013 o novo presidente do Irã, Hassan Rouhani, iria ser eleito, se mostrando disposto a negociar o fim das sanções econômicas bilaterais e multilaterais impostas ao Irã desde a administração Bush em detrimento de desistir de suas ambições nucleares (e de possíveis ADMs). A ascensão de Rouhani abriria novos leques de negociações para os membros do P5 + 1²⁰, que tentaram infrutiferamente parar o desenvolvimento do programa nuclear em anos anteriores. Tal ato era visto de modo desconfiado por Netanyahu, que alegava que as palavras conciliatórias de um novo governo iraniano têm que ser acompanhadas de ações reais transparentes, verificáveis e significativas e que, apenas desse modo, os demais estados deveriam aliviar as sanções ou, caso contrário, fortalecê-las (NARA, 2013, Book II, pp.1111-1114). Para o primeiro ministro israelense a única possibilidade para um futuro acordo entre Israel e Irã, além de não pedirem mais o fim e a destruição de Israel, seria o desmantelamento total de sua tecnologia nuclear, enquanto para Obama e os demais membros do P5 + 1, a prioridade era negociar e prevenir a construção de armas nucleares, não necessariamente o fim do programa nuclear.

²⁰ Composto pelos 5 membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (CSONU): EUA, China, França, Reino Unido e Rússia + Alemanha.

Em novembro, em Genebra, as negociações do P5 +1 chegariam a um acordo inicial, o Plano de Ação Conjunta, sendo um primeiro passo para o fim das sanções. O Plano de Ação Conjunta previa o alívio das sanções menores, daria acesso aos iranianos de alguns bens congelados e não seriam aplicadas sanções novas enquanto o Irã cumprisse com os dispostos em um período de 6 meses, que seria verificado e fiscalizado pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Os dispostos se referiam principalmente à interrupção e retrocesso do desenvolvimento do seu programa nuclear em pontos chaves, que não permitiram a obtenção de armas nucleares. Por exemplo, eles deveriam desativar suas centrífugas, neutralizar grande parte do seu estoque de urânio enriquecido e seria permitido o enriquecimento de apenas uma pequena quantidade e até certos níveis. Netanyahu ficaria furioso com o acordo, afirmando que ele é um erro histórico (NARA, 2013, Book II, pp.1348-1357) e haveria o distanciamento da administração Obama.

Durante 2014, o processo de paz com a Palestina se estagnou e o conflito seria revivido na guerra direta contra Hamas. Em um encontro em março, Bibi, apesar de elogiar os esforços de Kerry para mediar as negociações com a Palestina, afirmaria que Israel tem cumprido com a sua parte nos últimos 20 anos, na retirada de assentamentos na Judeia e na liberação de prisioneiros palestinos, ato realizado inclusive no ano anterior ao discurso, porém a Palestina não havia renunciado a violência. A paz, para ele, só seria alcançada quando as necessidades de segurança de Israel fossem atendidas e só duraria se os israelenses pudessem defendê-la. (NARA, 2014, Book I, pp.208-211). Essa contestação veio baseada nas mudanças pós Primavera Árabe e nas novas dinâmicas advindas dela, especialmente com base no caso do Egito. O Egito, após muitos conflitos durante as décadas da história de Israel, havia finalmente chegado a acordos de paz com o estado judeu, porém a Primavera Árabe mudaria a configuração desse processo com a possibilidade de reacender o conflito, apesar de não ter ocorrido isso. Entretanto, isso se mostrou como uma janela de novas possibilidades, o que fez Netanyahu defender ainda mais incisivamente a estratégia de segurança de Israel.

Em abril, após Abbas retomar conversas e negociações com o Hamas, Israel se retiraria da mesa de negociação e retomar a construção dos assentamentos. Em julho, logo após o assassinato de três adolescentes israelenses na Cisjordânia, no qual Hamas tomaria o crédito pelo episódio, é deflagrada a guerra contra a organização terrorista em Gaza. A violência e o número de mortes no conflito foram escalados a níveis alarmantes, sendo fortemente rechaçados internacionalmente. Obama escolheria ações diferentes das do seu

antecessor, que era mais corroborativo as retaliações: admitiria o direito a defesa de Israel contra os mísseis e ataques lançados por meio de redes de túneis subterrâneos construídos por Hamas em direção a Israel, mas também apelaria para o cessar de fogo mediante a crise humanitária (NARA, 2014, Book II, p.955), visto que a maior parte das mortes contabilizadas se diziam respeito a civis palestinos²¹, pois os operativos do Hamas atiravam seus mísseis de bairros civis que era retalhados pelos israelenses ou eram pegos no fogo cruzado. Kerry, junto ao Egito e à Jordânia buscavam incansavelmente o armistício da guerra. Alguns meses depois o conflito finalizaria de modo inconclusivo, sem vencedores.

A um ano das eleições, Netanyahu buscava um reposicionamento mais forte na direita conservadora pró assentamentos e autoriza um novo pacote de construção em Jerusalém e na Cisjordânia. Isso desencadearia altas críticas da administração de Obama, porém seriam enfraquecidas pela perda da maioria democrata no congresso nas eleições de meio de mandato de Obama. A relação permaneceu relativamente difícil e distante, apesar da assinatura em dezembro do Ato de Parceria Estratégica Estados Unidos-Israel (2014), um ato legislativo que ressaltaria o compromisso inabalável dos EUA com a segurança de Israel e com seu futuro (NARA, 2014, Book II, pp.1641-1642).

Em 2015, novos contenciosos entre os líderes se desenvolveram, especialmente por conta do Irã. Inicialmente, vale ressaltar o lançamento da Estratégia de Segurança Nacional (NSS-2015) que reforçaria pontos do NSS-2010, mas traria uma novidade: a NSS-15 reafirma a liderança norte-americana nas relações internacionais; reconheceria a recuperação da condição interna, com base no fortalecimento e crescimento econômico e na diminuição dos índices de desemprego; verificaria a superação dos conflitos iniciados na administração anterior à de Obama, no Afeganistão e no Iraque, com menos de 15.000 tropas presentes nesses locais²²; atestaria o sucesso na renovação de alianças históricas e estratégicas, do rebalanceamento na Ásia e no Pacífico e da importância da fomentação do multilateralismo e da diplomacia; alegaria a continuidade do combate ao terrorismo, mas também a importância em elencar novos temas de segurança, como o combate a proliferação nuclear, a cibersegurança, a mudança climática, o combate a doenças infectocontagiosas como o Ebola e

²¹ Segundo o relatório anual do Escritório das Nações Unidas para Assistência Humanitária, em 2014 houve o maior número de mortes de civis palestinos desde 1967. Em torno de 1,8 milhões de pessoas sofreram com o conflito, contando com a morte de 1,5 milhões de civis palestinos, no qual mais de 550 eram crianças, e tendo em torno de 100 mil refugiados (ONU NEWS, 2015).

²² No início do mandato de Obama eram em torno de 180.000

o caso da Rússia na Ucrânia. A novidade na NSS-2015 seria o conceito de paciência estratégica e persistência frente aos desafios, no qual é requerido dos EUA levar a sério suas responsabilidades e que façam investimentos inteligentes nas bases do poder nacional (UNITED STATES, 2015).

Quanto a Israel, o relacionamento entre os líderes teria outro golpe, quando mediante a possibilidade de um acordo final com Irã sobre o seu programa nuclear, Netanyahu é convidado pelo Congresso dos EUA, nesse momento dominado pelos republicanos, a discursar contra a própria administração Obama. Netanyahu nem mesmo chegou a se encontrar com o presidente norte-americano posteriormente, mesmo estando em seu território de modo oficial. Sobre a questão palestina, Obama também dá sinais de estar desgastado, ao comentar que não prevê que uma solução de dois estados possa ser alcançada nos próximos anos, enquanto as partes envolvidas diretamente no conflito não estiverem interessadas em resolvê-lo. O ponto decisivo de tensão seria realmente em julho de 2015, no qual o P5 +1 finalmente chegaria a um acordo multilateral final com o Irã e haveria um novo distanciamento.

Em 2016 a relação permaneceu tensa e sem grandes interações entre os líderes, não sendo de grande ajuda ser um ano eleitoral em que as coalizões políticas são mais presentes (e também opostas, pois apesar do apoio a Israel ser apartidário, Netanyahu era conservador, então uma proximidade maior com o partido republicano era visível). Apesar disso, em setembro Obama e Netanyahu assinaram um novo Memorando de Entendimento, no valor de 38 bilhões de dólares em um período de 10 anos, uma quantia nunca antes vista (e que daria em torno de um financiamento militar de 3,8 bilhões de dólares ao ano) (NARA, 2016). A assinatura do MOU, entretanto, não foi o suficiente para minar a coalizão conservadora, ou seja, o preferido de Israel para a próxima presidência seria Donald Trump e não Hillary Clinton.

O auge do antagonismo entre os líderes pôde ser demonstrado na abstenção dos EUA na votação do CSONU da Resolução 2334, que condenava e demandava a pausa da construção dos assentamentos ilegais em Jerusalém e na Cisjordânia, assim como condenava as ações terroristas na região. É comum e histórico os EUA vetarem as resoluções que são contrárias à Israel, e Netanyahu acusou Obama de conspirar contra o estado. Além disso, 5 dias depois John Kerry realizaria um longo discurso condenando os assentamentos e

defendendo uma solução de dois estados, no que o primeiro ministro israelense o chamaria de obsessivo com a questão das colônias enquanto havia outras preocupações no Oriente Médio. A paz entre israelenses e palestinos estava provavelmente mais distante ao fim do mandato de Obama do que no começo (JERVIS, 2017, p.46).

CONCLUSÕES

David Jervis, em um artigo de análise sobre Obama e o Oriente Médio alega que o presidente norte-americano foi vítima do momento errado e da falta de sorte (JERVIS, 2017, p.49). Contudo, após o que foi verificado neste artigo, é possível afirmar que Obama herdou um legado presente desde a criação do Estado de Israel em 1948, inclusive um legado de suas próprias escolhas em seu primeiro mandato. Mesmo entre as diferentes lideranças através do tempo e diferentes conjunturas – algumas mais propícias a arranjos de paz do que outras – os problemas estruturais enfrentados por Obama para uma resolução do conflito Israel-Palestina não foram superados, ao menos não desde 1967 em que se começou a expansão efetiva do território israelense para terras conquistadas. Isso não quer dizer que os problemas estruturais do conflito árabe-israelense não podem ser superados. Os acordos de paz com o Egito e com a Jordânia, que já foram estados em guerra com Israel, são um exemplo. Apesar disso, a resolução para o conflito Israel-Palestina se mostra mais complexa e profunda, principalmente quando os níveis de violência se intensificam.

O caminho para a estrada da paz não é simples e não virá de graça. Obama manteve a busca pela diferenciação de seu antecessor durante todo seu mandato, mas ainda assim não realizou uma mudança pragmática e paradigmática em relação a outros governos e como eles lidaram com o conflito. Podemos dizer que sua política para Israel foi de continuidade, mas não quer dizer que não tenham tido tentativas de mudança: por exemplo, Obama percebeu em seu segundo mandato, mesmo não obtendo êxito, que se os problemas estruturais condicionantes para negociações não forem vistos sob outra perspectiva ou não forem deixados de lado como um esforço político, a tendência é a repetição de erros, o aumento da violência e do derramamento de sangue. Mas o problema principal diz respeito às vontades das partes envolvidas. Outro caso foi a abordagem em relação ao Irã, em foi mantida uma ação diplomática desde o início das negociações e pressões impostas, mesmo contra a vontade de Israel e, posteriormente, do Congresso de maioria republicana.

Apesar dos interesses hegemônicos e estratégicos na região e da dinâmica da política externa norte-americana empurrar os presidentes para o Oriente Médio como uma área crítica e sensível das relações internacionais, foi possível atestar após a Primavera Árabe, que a região muitas vezes pode apresentar uma dinâmica própria, com progressos e retrocessos em diversas questões em um curto período de tempo e com pouco espaço de ação para forças externas. No Egito, por exemplo, com a eleição da Irmandade Muçulmana após a transição política, se não tivesse ocorrido um golpe de estado por parte do exército egípcio, os esforços de paz alcançados em Camp David e nos Acordos de Oslo poderiam ter sido derrubados da noite para o dia. Segundo Gerges (2013), o fim do momento (hegemônico) dos EUA do Oriente Médio pode estar no fim. Para o conflito Israel-Palestina, um distanciamento poderia ser o motivador para a resolução dele. Ou poderia piorá-lo.

REFERÊNCIAS

AGENCIA BRASIL. **Netanyahu critica discurso de Kerry sobre assentamentos judeus na Cisjordânia**. 29 dez. 2016. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-12/netanyahu-critica-discurso-de-kerry-sobre-assentamentos-judeus-na>>. Acesso em: 6 fev. 2021.

FREEDMAN, Robert. O. **Israel and the United States: Six decades of US – Israeli relations**. Colorado: Westview Press, 2012.

FREEDMAN, Robert. O. **Israel Under Netanyahu**. London: Routledge, 2020

GERGES, Fawaz. A. **The Obama approach to the Middle East: the end of America's moment?** International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-) , Vol.89, nº2, 2013, pp.299-323.

ISRAEL MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. **The Israeli-Palestinian Interim Agreement**. Disponível em: <<https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20israeli-palestinian%20interim%20agreement.aspx>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

JERVIS, David. **Obama and the Middle East**. TEKA of Political Science and International Relations, Vol.12, nº2, 2017, pp.31-57

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster, 1994.

KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

LEVY, Ido. **Why are there so few Islamic State recruits from Israel?** Washington: Georgetown Public Policy Review, 2019. Acesso em: 6 fev. 2021.

MEARSHEIMER, John. J; WALT, Stephen M. **The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy**. Farrar Straus Giroux, 2007.

OPEN SECRETS. **Candidate Summary, 2008 Cycle**. Center for Responsive Politics, 2008. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/pres08/summary.php?cycle=2008&cid=N00009638>>. Acesso em: 25 jan. 2021.

OPEN SECRETS. **Candidate Summary, 2012 Cycle**. Center for Responsive Politics, 2013. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/pres12/candidate.php?id=N00009638>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

ONU NEWS. **Ocha: “2014 foi arrasador para palestinos nos territórios ocupados”**. 26 mar. 2015. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2015/03/1506391-ocha-2014-foi-arrasador-para-palestinos-nos-territorios-ocupados>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões**. 9ª ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION (NARA). **Public papers of the presidents of the United States**, Book I - January 20 to June 30, 2009. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2009-book1/pdf/PPP-2009-book1.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

_____. **Public papers of the presidents of the United States**, Book II - July 1 to December 31, 2009. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2009-book2/pdf/PPP-2009-book2.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

_____. **Public papers of the presidents of the United States**, Book I - January 1 to June 30, 2010. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2010-book1/pdf/PPP-2010-book1.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

_____. **Public papers of the presidents of the United States**, Book II - July 1 to December 31, 2010. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2010-book2/pdf/PPP-2010-book2.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2021.

_____. **Public papers of the presidents of the United States**, Book I - January 1 to June 30, 2011. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2011-book1/pdf/PPP-2011-book1.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2021.

_____. **Public papers of the presidents of the United States**, Book II - July 1 to December 31, 2011. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2011-book2/pdf/PPP-2011-book2.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2021.

_____. **Public papers of the presidents of the United States**, Book I - January 1 to June 30, 2012. Disponível em: <

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2012-book1/pdf/PPP-2012-book1.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2021.

_____. **Public papers of the presidents of the United States**, Book II - July 1 to December 31, 2012. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2012-book2/pdf/PPP-2012-book2.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2021.

_____. **Public papers of the presidents of the United States**, Book I - January 1 to June 30, 2013. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2013-book1/pdf/PPP-2013-book1.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

_____. **Public papers of the presidents of the United States**, Book II - July 1 to December 31, 2013. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2013-book2/pdf/PPP-2013-book2.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2021.

_____. **Public papers of the presidents of the United States**, Book I - January 1 to June 30, 2014. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2014-book1/pdf/PPP-2014-book1.pdf>>. Acesso em 04 fev. 2021.

_____. **Public papers of the presidents of the United States**, Book II - July 1 to December 31, 2014. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2014-book2/pdf/PPP-2014-book2.pdf>>. Acesso em 05 fev. 2021.

NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION (NARA). **Statement on the Memorandum of Understanding Between the United States and Israel**, 14 set. 2016. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201600591/pdf/DCPD-201600591.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2021

SHARP, Jeremy M. **U.S. Foreign Aid to Israel**. Washington: Congressional Research Service, 2020. Acesso em: 03 fev. 2021.

UNITED STATES. **National Security Strategy Archives**, 2002. Disponível em: <<https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2021

_____. **National Security Strategy Archives**, 2010. Disponível em: <<https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2021

_____. **National Security Strategy Archives**, 2015. Disponível em: <<https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2015.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2021